

„A magyar pozíció teljes körű érvényesítésére nincs esély”: Magyarország európai uniós csatlakozási tárgyalásai és a német külpolitika¹

Hettyey András

Leadás: 2017. május 10.

titulus: dr. Hettyey András, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem adjunktusa

Jelen írás célja, hogy végigkísérve Magyarország uniós csatlakozási tárgyalásait bemutassa a magyar és a német külpolitika ezzel kapcsolatos álláspontjait és mozgatórugóit illetve az ezekből fakadó érkakazonosságokat és érkakellentéteket. Tanulmányunk konklúziója, hogy csatlakozási folyamat során számos lényeges kérdésben komoly ellentét feszült a két ország között. Fő tázisünk szerint a csatlakozási tárgyalások során kialakuló, korábbinál több érkakkonfliktust mutató magyar-német viszony az 1998 utáni magyar és német külpolitikai célok más, új minőségéből fakad. Számos tárgyalási fejezetben (munkaerő szabad áramlása, mezőgazdaság, regionális politika) ugyanis előtérbe kerültek a kizárólagos jellegű, ún. „birtoklás-célok” (Arnold Wolfers), amelyek konkrét, materiális és monetáris kérdések körül forogtak. Noha Németország alapvetően támogatta hazánk uniós integrációját, arra nem volt hajlandó, hogy az 1998-2002 közötti csatlakozási tárgyalásokon lemondjon saját birtoklás-céljainak az érvényesítéséről.

The goal of the paper is to present the interests and drivers of Hungarian and German foreign policy vis-á-vis Hungary’s accession negotiations to the European Union. Our conclusion is that there had been serious disagreements between Hungary and Germany on important issues during the negotiations, something which happened very rarely between prior to 1998. Our central assumption is that these conflicts can be explained by, and originate in, the new quality of foreign policy goals of the respective countries during the negotiations, as many negotiation chapters (free movement of workers, agriculture, regional policy) were about ‘possession goals’ (Arnold Wolfers), i.e. revolved around excludable and rivalrous goals. Although Germany supported Hungary’s EU integration, it was not willing to refrain from the advancement of its possession goals during the accession negotiations.

¹ A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

1. Bevezetés

„Nem vált valóra az a remény, hogy Németország az EU-n belül a kelet-közép-európai országok védőügyvédjeként fog fellépni” – konstatacióval csatlakozott egy 2002-es külügyminiszeri feljegyzés, a csatlakozási tárgyalások utolsó fázisában.² Jelen írás célja, hogy végigkísérve Magyarország uniós csatlakozási tárgyalásait bemutassa a magyar és a német külpolitika ezzel kapcsolatos álláspontjait és mozgatórugóit illetve az ezekből fakadó érdekazonosságokat és érdekellentéteket. Tanulmányunk konklúziója, hogy csatlakozási folyamat során számos lényeges kérdésben komoly ellentét feszült a két ország között, olyannyira, hogy egy (addig) szokatlan helyzet lépett fel az 1990 utáni magyar-német kapcsolatokban. A csatlakozási tárgyalások kezdetéig (1998) ugyanis alapvetően stratégiai érdekazonosság állt fent Budapest és Bonn között, hiszen utóbbi támogatta előbbi elsőszámú külpolitikai célját, vagyis az euroatlanti integrációt, és bilaterális téren sem állt fent komoly érdekellentét.³ Az uniós csatlakozási tárgyalások kezdetével a helyzet megváltozott, és előtérbe kerültek a konkrét, materiális és monetáris kérdések, amelyekben alapvetően (és addig nem tapasztalt módon) gyakran homlokegyenest ellenkező volt a két ország érdeke. Természetesen nem állítjuk, hogy ezen ellentétek miatt az 1998 utáni magyar-német kapcsolatok *egésze* megromlott volna, csupán azt, hogy - addig szokatlan módon – egyes fontos szakpolitikai kérdésekben más célokat követtek a magyar illetve német kormányok. Ha úgy tetszik, 1998 után „normalizálódott” a magyar-német kapcsolat, hiszen alapvetően az a természetes („normális”) állapot, ha két, gazdasági potenciál, földrajzi fekvés és politikai kultúra tekintetében ennyire eltérő ország között olykor komoly érdekkülönbségek merülnek fel.

Tanulmányunk fő tézise, hogy a csatlakozási tárgyalások során kialakuló, korábbinál több érdekkonfliktust mutató magyar-német viszony az 1998 utáni magyar és német *külpolitikai célok más, új minőségéből* fakad. Mire gondolunk? Arnold Wolfers felosztása szerint külpolitikai céloknak alapvetően két csoportja létezik: vannak a „possession” (birtoklás-) és a „milieu” (milió-) célok.⁴ Wolfers felosztása azon az egyszerű felismerésen alapszik, hogy hatalmas minőségi különbségek vannak egy ország különböző külpolitikai céljai között. Vannak célok, amelyeket csak más államok rovására lehet elérni (például egy bizonyos terület

² „Témajavaslat Orbán-Clement”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 2463, 2002. január 31.

³ Hettyey András: „A német külpolitika és Magyarország euroatlanti integrációja az Antall-kormány éveiben”. Külügyi Szemle, 2015/2. 3-25. o.; Hettyey András: „A német külpolitika és Magyarország európai uniós integrációja, 1994–1998”. Külügyi Szemle, 2016/3. 3-20. o.

⁴ Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962. 73-74. o.

vagy egyoldalú kereskedelmi preferenciák megszerzése, ENSZ BT-tagság elérése) – ezek az ún. birtoklás-célok. Ezek olyan konkrét értékek/előnyök, amelyekért állandó verseny folyik, és amelyek kizárólagosak, vagyis ha én nem szerzem meg, más fogja. Vannak ellenben olyan célok, amelyeket más államok együttműködése nélkül lehetetlen megvalósítani. Ezek elsősorban a tág értelemben vett környezet (milió) alakítására irányulnak (példa erre a béke és biztonság megőrzése vagy a regionális stabilitás). Ezek az ún. millió-célok, amelyek nem kizárólagosak, hanem megoszthatóak más országokkal.⁵ A két fajta cél között az alábbi táblázat tesz különbséget:

| | birtoklás-cél | milió-cél |
|-----------------|--|--|
| Mire irányul? | konkrét érték/előny megszerzése/birtoklása | tágabb környezet alakítása |
| Célok jellege? | limitált, kizárólagos | megosztható, nem kizárólagos |
| Hogy érhető el? | verseny, alkudozás | együttműködés |
| Példák | <ul style="list-style-type: none"> • ország területének növelése • kereskedelmi előny megszerzése • nyersanyag birtoklása • ENSZ BT-hely | <ul style="list-style-type: none"> • béke és biztonság • regionális stabilitás • nemzetközi jog erősítése |

Tézisünk szerint a magyar-német viszonylatban 1998-ig alapvetően a millió-célok voltak a meghatározóak, amelyek ráadásul egybeestek. Németország támogatta Magyarország EU- és NATO-tagságát, és ezzel összefüggésben gazdasági modernizációját. Mindkét ország érdekelt volt abban, hogy Magyarország továbbra is a politikai-gazdasági-biztonságpolitikai stabilitás szigete legyen egy meglehetősen volatilis kelet-közép-európai térségben. A csatlakozási tárgyalások megkezdésével azonban a háttérbe szorultak ezek a közös millió-célok, és előtérbe kerültek a birtoklás-célok, ahol a magyar illetve német külpolitika kézzelfogható érdekeit csak egymás rovására (vagy hosszas tárgyalásokat igénylő kompromisszumok árán) lehetett elérni. Némileg leegyszerűsítve az alant leírtakat: a legnagyobb nettó-befizető Németország alapvetően minimalizálni akarta a bővítésből reá eső terheket, így a mezőgazdasági és a regionális politika fejezetben amellet állt ki, hogy Magyarország a remélnél kisebb támogatásokkal érje be. Hasonlóképpen: Németország a csatlakozás után nem akarta korlátlanul beengedni a magyar munkavállalókat, Magyarország viszont éppen ezt szerette

⁵ Philipp Thaler: Unpacking 'coherence' in EU Foreign Policy: How policy setting and policy content shape EU external relations towards Russia. PhD-thesis. CEU Doctoral School of Political Science, Budapest. 2015. 51. o.

volna. Természetesen nem állítjuk, hogy mind a 31 tárgyalási fejezetben érdekellentét lett volna Budapest és Berlin között, hiszen egy sor fejezet alapvetően kölcsönös előnyöket kínált a feleknek, vagyis milió-célokról is beszélhetünk. Erre jó példa a bel- és igazságügyi együttműködés fejezete, ahol a magyar és német célok egybeestek, hiszen értelemszerűen a magyar kormány is igyekezett javítani a hazai közbiztonságon és a határellenőrzési minőségen, amiben viszont Németország is nagyon érdekelt volt. Jelen írás mégis alapvetően a birtoklás-célokat megjelenítő fejezetekre koncentrál, egyszerűen azért, mert ezeknek jutott a legnagyobb figyelem az iratokban, a különböző magyar-német tárgyalásokon, amiből arra következtetünk, hogy a döntéshozók is nagy jelentőséget tulajdonítottak nekik. Az alábbi táblázat a csatlakozási tárgyalások néhány fejezetét osztja fel birtoklás-célokra és milió-célokra:

| birtoklás-célok | milió-célok |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • mezőgazdaság • szabad munkaerőmozgás • regionális politika | <ul style="list-style-type: none"> • bel- és igazságügyi együttműködés • vámunió⁶ • közös kül- és biztonságpolitika⁷ |

A tanulmány három forráscsoportra támaszkodik. Az első a Külgazdasági és Külügyminisztérium Németországgal foglalkozó, 1998–2002 közötti „Admin” és „Tük” iratanyaga. (Mivel a hatályos német szabályozás szerint ott 30 év után lehet csak hozzáférni a hasonló diplomáciai iratokhoz, a tanulmány kénytelen elsősorban magyar forrásbázissal dolgozni.) A második forráscsoportot a szerzőnek a kutatás során az adott időszak befolyásos döntéshozóival és diplomataival készített személyes interjúi jelentik. A források harmadik csoportját a német és magyar szakirodalom képezi. A vizsgált időszak 1998 márciusától, a csatlakozási tárgyalások kezdetétől 2002 decemberéig, a tárgyalások koppenhágai lezárásáig terjed. A tanulmány második fejezete a tárgyalások első, konfliktusmentes szakaszát ismerteti. Ezt követi a harmadik fejezet, amely a vitatott fejezetek körüli magyar-német érdekellentétekre világít rá. A negyedik, záró fejezetben összegzést adunk, visszatérve a bevezetőben említett szempontokra.

2. A tárgyalások kezdeti fázisa: 1998-2000

⁶ A tanulmány nem tárgyalja részletesen ezt a fejezetet.

⁷ A tanulmány nem tárgyalja részletesen ezt a fejezetet.

A csatlakozási tárgyalások hivatalos, ünnepélyes megnyitására a Horn-kormány utolsó heteiben, 1998. március 31-én került sor.⁸ A csatlakozási tárgyalások során a munka dandárja az 1998. májusi magyar választásokon győztes Orbán-kormányra maradt, amely a négy és fél évig elhúzódó tárgyalások nagy részében hatalmon volt – igaz, a tárgyalások 2002. decemberi lezárása már a Medgyessy-kormány idejére esett. A kezdeti fázisban, 1999 júliusáig az ún. screening, vagyis a közösségi joganyag ismertetése és áttekintése történt meg. A screening nem volt az érdemi tárgyalások része, valójában csak arra szolgált, hogy a tagállam és a Bizottság megismerje egymás pozíciót, majd beazonosítsa az esetlegesen felmerülő érdekellentéteket és problémákat. A screening során lehetett például jelezni a kért átmeneti időszakok (derogációk) iránti igényt. (A derogáció azt jelentette, hogy valamely tagország átmenetileg vagy tartósan mentesült bizonyos, a közösségi vívmányok átvételével kapcsolatos köteleességek teljesítése alól.)

Már 1998 nyarán, a magyar kormányprogram elfogadása idején látszódtott, hogy az összesen 31 tárgyalási fejezet közül melyikben várható komolyabb érdekellentét a tagállamok és a csatlakozni kívánó országok között: érthető módon ott, ahol komoly politikai érdekek merültek fel és/vagy pénzügyi kérdésekben kellett megállapodni. Ezek közé tartozott mezőgazdaság, a személyek szabad mozgása, a bel- és igazságügyi együttműködés valamint a regionális politika. Az Orbán-kormány programjának áttanulmányozása hasznos, mert nagy vonalakban lefekteti az egyes fejezetekben követendő magyar politikát. A dokumentum megfogalmazása szerint a csatlakozási tárgyalások kulcskérdése „az ország gazdasági érdekeinek hatékony érvényesítése úgy, hogy az a lehetőségek határain belül ne késleltesse a tagság megvalósítását. A csatlakozást a Magyarország szempontjából legkedvezőbb elérhető feltételek alapján kell megvalósítani.”⁹ Mit jelentett ez konkrétan?

Az egyes tárgyalási fejezetekre lebontva a magyar érdek az Unió közös agrárpolitikája (CAP – Common Agricultural Policy) esetén például abban állt, hogy a tárgyalások eredményeként a magyar termelőknek „ugyanolyan biztonságot, ugyanazokat az előnyöket és ugyanazt a támogatást kell élvezniük, mint a velük hasonló helyzetben lévő uniós termelőknek.”¹⁰ A regionális (strukturális és kohéziós) politika területén „a Kormány olyan támogatás elérésére törekszik, amely nem kisebb, mint az Európai Unió jelenleg legalacsonyabb fejlettségi szinttel

⁸ Az előzményekhez lásd: Hettyey András: „A német külpolitika és Magyarország európai uniós integrációja, 1994–1998”. Külügyi Szemle, 2016/3. 3-20. o.

⁹ A dr. Orbán Viktor miniszterelnök által beterjesztett és az Országgyűlés által július 6-án elfogadott Kormányprogram külpolitikai vonatkozású fejezetei, Magyar Külpolitikai Évkönyv 1998, 202.

¹⁰ A dr. Orbán Viktor miniszterelnök által beterjesztett és az Országgyűlés által július 6-án elfogadott Kormányprogram külpolitikai vonatkozású fejezetei, Magyar Külpolitikai Évkönyv 1998, 203. o.

rendelkező tagállamai által kapott támogatás.”¹¹ Mind a mezőgazdaság, mind a strukturális és kohéziós politika terén a magyar kormány értelemszerűen maximalizálni akarta a csatlakozás utáni uniós támogatásokat, de minimálisan is arra törekedett, hogy a csatlakozást követően ne kapjon kevesebbet, mint a már uniós tagállamok.

A bel- és igazságügyi együttműködés kérdésében a kormány „olyan sajátos megoldások kidolgozására és elfogadtatására törekszik, amelyek biztosítják a szomszédos országok lakosságával történő zavartalan kapcsolattartást, különös tekintettel az ott élő magyarságra.” A problémát ebben a fejezetben az jelentette, hogy Magyarországnak a csatlakozással át kellett vennie az Unió vízum-, menedékjogi és bevándorlási politikáját. Emellett Magyarország a schengeni övezetnek része is kívánt válni, ami a külső határokon - Ukrajnával, Romániával, Jugoszláviával és Horvátországgal szemben – az eddiginél szigorúbb határellenőrzések bevezetését jelentette. Ez pedig azzal fenyegetett, hogy nehezebb lesz a határátkelés a határon túli magyarok számára, sőt, úgy tűnt, hogy a magyar csatlakozás után például a romániai magyaroknak vízumot kell majd beszerezniük a Magyarországra utazáshoz, amire addig nem volt szükségük. (Románia 1998-ban még a vízumkötelezett országok listáján szerepelt).

A kormányprogram elfogadásával látszódtott, hogy komoly érdekkülönbségek fognak feszülni a tárgyalások során a magyar és német álláspont között. Az 1998. szeptemberi választásokra utalva egy bonni jelentés a következőképpen foglalta össze a németországi helyzetet: a választási harcra készülő német politikusok egyre nagyobb súlyt helyeznek annak hangoztatására, hogy a kibővítés költségeit korlátok közé kell szorítani.¹² A magas németországi munkanélküliség miatt Bonn várhatóan hosszú átmeneti időszakot fog követelni a munkaerő szabad áramlása kapcsán. Mivel a belbiztonság kiemelten fontos a német választók számára, Németország várhatóan szigorúan számon fogja kérni a schengeni acquis alkalmazását is. A magyarországi bűnözési helyzet éppen ezért nagymértékben veszélyezteti az integrációs törekvéseinket – figyelmeztetett a jelentés.¹³

A magyar diplomáciai iratokból leszűrhető, hogy az Orbán-kormány első hónapjaiban a külügyminisztérium munkatársai alaposan feltérképezték a különböző kérdésekben elfoglalt

¹¹ A dr. Orbán Viktor miniszterelnök által beterjesztett és az Országgyűlés által július 6-án elfogadott Kormányprogram külpolitikai vonatkozású fejezetei, Magyar Külpolitikai Évkönyv 1998, 203. o.

¹² „dr. Orgoványi András nagyköveti. tanácsos 1998. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1364/1/T, 1998. június 5.

¹³ „dr. Orgoványi András nagyköveti. tanácsos 1998. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1364/1/T, 1998. június 5.

részletesebb német álláspontot is. A magyar kormány összességében azzal szembesült, hogy az SPD-ből és Zöldekből álló új német kormány egy átfogó és ambiciózus érdekkatalógussal érkezett a csatlakozási tárgyalások kezdetére. A németek számára érzékeny kérdéseket egy részletes magyar jelentés¹⁴ 1999 elején a következőképp összegezte:

- forrástranszfer: Ez volt Németország alapvető problémája, ugyanis „a közösségi költségvetés kialakult rendszerében gazdasági súlyánál kétszer nagyobb mértékben vesz részt a nettó pénzügyi terhek viselésében.” A Schröder-kormány (ahogy már a Kohl-kormány is) világossá tette, hogy nem tud, és nem kíván új anyagi eszközöket biztosítani a bővítéshez. (Emlékeztetőül: a magyar érdek a pénzügyi transzferek maximalizálása volt.) A kormánytöbbség és az ellenzék „egyetért, hogy a lakosság csak abban az esetben fogadja el a bővítést, ha a politikusok hitelesen tudják képviselni, hogy az nem jelent számára újabb megterhelést.” A jelentést készítő magyar diplomata ugyanakkor nem felejtette el hozzátenni, hogy a kibővítés tényleges költségeiből 2002-2006 között évi 4,5 milliárd márka fog Németországra jutni, ami a GDP mindössze 0,13% százaléka, vagy, másképp kifejezve, a szövetségi költségvetés csupán egy százaléka.
- szabad munkaerőmozgás: ez a kérdés a 90-es évek végén rekordot döntött németországi munkanélküliség miatt volt érzékeny, még akkor is, „ha személyes beszélgetésben sok szakember beismeri, hogy az Unió déli kibővítése során szerzett tapasztalatok nem igazolták a félelmeket.” (A magyar kormány értelemszerűen a szabad munkaerő-áramlás alapelveinek a csatlakozás időpontjától kezdődő érvényesítésére törekedett.)¹⁵
- mezőgazdaság: ennek a kérdésnek a „politikai jelentősége Németországban is messze túlmutat gazdasági súlyán.” Az agrárlobbi legalább 10 éves átmeneti időszakot kívánt, ameddig magyar termelők nem részesülhettek volna a teljes uniós támogatásból. (A már idézett kormányprogram szerint a magyar cél az volt, hogy a termelőink a csatlakozás után ugyanazt a támogatást élvezzék, mint a velük hasonló helyzetben lévő uniós termelők.)
- belbiztonság: Bonnban ugyan megértést tanúsítottak Magyarországnak a határon túli magyarsággal való zavartalan kapcsolattartására irányuló törekvése iránt, „de csak

¹⁴ „Gottfried P. bonni konzultációja (dr. Hans-Friedrich Ploetz német külügyminisztériumi államtitkárral)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 3677, 1999. április 16.

¹⁵ „Gondolatok dr. Martonyi János külügyminiszter Wildbad Kreuth-i előadásához (1999. január 12.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 810, 1999. január 11.

olyan – elsősorban vízum- és beléptetés-technikai – rendszert tartanak elfogadhatónak, amely révén egyrészt nem sérül a schengeni határok külső biztonsága, másrészt amely nem diszkriminatív a környező országok nem magyar nemzetiségű állampolgáira nézve.” A Németország felé irányuló illegális migráció megakadályozását, a németekkel való rendőrségi együttműködést és a hazai közbiztonsági helyzet javítását európai integrációnkat közvetlenül érintő politikai kérdésként kell kezelnünk – figyelmeztetett a jelentés.¹⁶

- speciális bajor szempontok: mint a földrajzilag Kelet-Európához legközelebb eső tartomány, a bővítéssel kapcsolatos félelmek – különösen a munkaerő tömeges beáramlása – az ellenzéki CSU által vezetett Bajorországban még markánsabban jelentek meg, olyannyira, hogy a müncheni kormány esetenként 15-20 éves derogációt követelt.¹⁷

Amint a felsorolásból látható, a magyar és német érdek egy sor konkrét és lényeges szakpolitikai kérdésben élesen ütközött. Ami a mindent meghatározó ügyet, vagyis a bővítés finanszírozását illette, Németország az Orbán-kormány első hónapjaiban éppen erre, vagyis az Agenda 2000 nevű finanszírozási csomag kidolgozására és elfogadására összpontosított. (Az Agenda 2000-nek kellett meghatároznia az EU 2000-2006 közötti költségvetési keretét, benne a bővítés finanszírozásának a kérdésével.) Mivel 1999. első félévében Németország töltötte be az Unió soros elnöki posztját, Bonnak kulcsszerep jutott az Agenda kidolgozásában, amitől a német kormány azt várta, hogy mérséklődni fog a német befizetés mértéke, aminek jelenlegi szintjét Fischer külügyminiszter Orbánnal folytatott tárgyalásán „igazságtalannak” nevezte.¹⁸ A német alapelv világos volt: az Agenda 2000 keretében nem növekedhet a német nettó befizetés. Egy befolyásos SPD-s képviselő megfogalmazása szerint ugyanis Németországban vannak aggodalmak, hogy a belépés költségét a többiek Bonnal akarják megfizettetni, mert szerintük elsősorban német érdekről van szó.¹⁹

A magyar diplomácia ebbe az EU-n belüli vitába nem kívánt beleszólni. Az Orbán-kormány számára csupán két szempont volt fontos: egyrészt, hogy a német elnökség alatt mindenképpen szülessen döntés, nehogy lelassuljon a bővítés folyamata, másrészt, hogy az

¹⁶ „Gottfried P. bonni konzultációja (dr. Hans-Friedrich Ploetz n kümi államtitkárral)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 3677, 1999. április 16.

¹⁷ „Bóta Zsolt II. o. titkár 2000. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1343/T, 2000. július 13.

¹⁸ „Jelentés a Kormány részére Joschka Fischer n külügyminiszter magyarországi látogatásáról (1999. január 7.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 499-3, 1999. január 12.

¹⁹ „Markus Meckel Bundestag-képviselő megbeszélése Gottfried Péterrel, az IÁT vezetőjével (1998. dec. 18.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 9717-1, 1998. december 31.

Agenda 2000 minél nagyobb támogatásokat tartalmazzon a csatlakozni kívánó országok számára.²⁰ Ez utóbbi alapelvet természetesen az iratok diplomatikusabban fogalmazzák meg, de az a magyar cél, hogy a csatlakozó államokra „a régi tagokkal megegyező politikák legyenek érvényesek”, valójában ezt jelentette.²¹ Magyarországnak másodlagos volt, hogy a neki juttatandó forrásokat az EU-n belül Németországnak, vagy valamelyik másik nettó befizetőnek kell állnia.

Hosszú és bonyolult tárgyalások után 1999 márciusában az Unió tagállamai valóban elfogadták az Agenda 2000-t, amivel biztosítottá vált a bővítés finanszírozása. A berlini megállapodás értelmében a német nettó pozíció valóban nem növekedett, sőt, 2002 után csökkenni kezdett.²² A német külügyminisztérium mellett tehát a magyar diplomácia is elégedett lehetett a berlini megegyezéssel, hiszen Bonn betartotta azt az ígérését, amely szerint akkor teszi „a német elnökség a legtöbbet a kibővítésért, ha biztosítja annak belső feltételeit, azaz elősegíti az Agenda 2000 elfogadását.”²³ Az ugyanakkor még jó ideig nyitott kérdés maradt, hogy a bővítésre 2000-2006 között előirányzott 686 milliárd euró felosztása során az egyes csatlakozó államok pontosan mennyit kapnak – erre csak a tárgyalások célegyenésében, 2001-2002-ben derült fény. Ezzel együtt is egy 1999. augusztusi magyar jelentés elégedetten úgy összegzett, hogy a bővítési folyamat zökkenőmentesen, jól halad, annak ellenére, hogy az EU belső reformfolyamatokra összpontosít.²⁴

Melyek voltak ezek a belső reformfolyamatok? Az Agenda 2000-el már megismerkedtünk. Ennél jóval nagyobb horderejű és összetettebb folyamat volt a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) felépítése, amely 1990 óta folyamatban volt, és amelynek végpontja az euró 1999. január elseji bevezetése volt. A GMU felépítéséhez szükséges lépések (például a nevezetes konvergenciakritériumok kidolgozása és betartatása) komoly energiát és politikai tőkét emésztettek fel – különösen Helmut Kohl és a német külpolitika részéről. A GMU kialakításával párhuzamosan zajlott a maastrichti szerződés felülvizsgálata, amire a már említett 1996-os kormányközi konferenciát javaslatai alapján 1997 októberében, az Amszterdami Szerződés keretében került sor. Csakhogy Amszterdamban az Unió vezetőinek

²⁰ „Tematika és háttéranyag Áder János, az OGY elnöke németországi látogatásához”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1648-4, 1999. február 15.

²¹ „Tematika és háttéranyag Áder János, az OGY elnöke németországi látogatásához”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1648-4, 1999. február 15.

²² Martin Jerabek: Deutschland und die Osterweiterung der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag, 2011. 180-181. o.

²³ „dr. Orgoványi András nagyköveti. tanácsos záró beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1364/3/T, 1999. június 28.

²⁴ „Gondolatok Orbán Viktor és Gerhard Schröder megbeszélésnek előkészítéséhez (+Háttér)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 6253-3, 1999. augusztus 19.

több kérdésben nem sikerült megegyeznie, ezért az ún. „amszterdami maradék” rendezése érdekében szükségessé egy újabb kormányközi konferencia, ami alapján 2001-ben sikerült megkötni a Nizzai Szerződést. Ráadásul ezen folyamatokkal párhuzamosan ülésezett 1999 decembere és 2000 októbere között az első Európai Konvent is, amely az Európai Unió Alapjogai Kartájának kidolgozását volt hivatott megalkotni. Kisebbséjé csodának volt tehát tekinthető, hogy mindezen reformok ellenére az 1998-2000-es esztendőben mégis beindultak a csatlakozási tárgyalások a kelet-közép-európai államokkal. Ráadásul a tárgyalások az első hónapokban dinamikusabban folytak, mivel a nemzetközi diplomáciában szokásos eljárásrend alapján a könnyebb fejezeteket vették előre. A screening-et követően a tudományra és kutatásra, az oktatásra és képzésre, valamint a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó fejezeteket például már 1998 végére sikerült lezárni. A tempó egy ideig nem lassult: 1999 nyarára a 31 fejezetből nyolcat sikerült megtárgyalni. Nem véletlen, hogy a már idézett 1999. augusztusi magyar jelentés szerint kifejezetten jól haladtak a tárgyalások.²⁵

3. A vitatott fejezetek a tárgyalások érdemi szakaszában: 2000-2002

A tárgyalások haladása fölött érzett magyar öröm nem volt tartós, ugyanis a folytatásban a csatlakozási tárgyalások tempója több okból is vészesen lelassult. Az euró bevezetése éppúgy sok energiát kötött le, mint a 2000 folyamán ülésező aktuális uniós kormányközi konferencia, amely intézményi szempontból igyekezett felkészíteni az Uniót a bővítésre. Végül, de nem utolsósorban: 2000-től kezdődően kerültek sorra az igazán nehéz tárgyalási fejezetek, azok, amelyek alapvetően birtoklás-célok elérése körül forogtak. Ezekben – mint látni fogjuk – sokáig nem sikerült áttörést elérni.

3.1. Szabad munkaerőmozgás

A kormányprogram kapcsán már bemutattuk, hogy komoly érdekellentét feszült a szabad munkaerőmozgás kérdésében Berlin és Budapest között: Magyarország azonnal élvezni kívánta ezt a tagságból fakadó előnyt, míg Németország átmeneti időszakot kért, amely alatt nem, vagy csak korlátozott mértékben kívánta beengedni a kelet-közép-európai munkaerőt. Magyar jelentések már 1998-ban, a Kohl-kormány idején jelezték, hogy Németország átmeneti időszakot fog kérni ebben a fejezetben.²⁶ A kérdés olyan nagy szerepet játszott az ezredforduló idején magas munkanélküliséggel küzdő Németországban, hogy az 1998-as

²⁵ „Gondolatok Orbán Viktor és Gerhard Schröder megbeszélésnek előkészítéséhez (+Háttér)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 6253-3, 1999. augusztus 19.

²⁶ Lásd például: „„dr. Orgoványi András nagyköveti. tanácsos 1998. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1364/1/T, 1998. június 5.

SPD-Zöldek által kötött koalíciós szerződésbe is bekerült az átmeneti időszakra való törekvés. A német kormány azt is felhozta érvként, hogy Németország jelenleg is több egyéni munkavállalói vízumot ad ki a társult országokból érkező munkaerő részére, mint a többi 14 tagállam összesen.²⁷ Magyar részről a fő ellenérv úgy szólt, hogy a magyar munkaerőt kifejezetten alacsony mobilitás jellemzi és „megítélésünk szerint a roma kisebbség sem kívánja tömegesen elhagyni az országot.”²⁸ Kutatások szerint mindössze 70-100 ezer emberre tehető az „érdeklődők” száma – jelezte Martonyi János egyik németországi látogatásán.²⁹ (Német elemzők becslései ugyanakkor 340 ezer – 1,2 millió fő közé tették a kelet-közép-európai migrációs potenciált.³⁰)

Az iratok tanúsága szerint a külügyminiszter mellett számos magas rangú diplomata – például Németh Zsolt államtitkár – is visszatért németországi látogatásain a szabad munkaerő kérdésére, mint a németekkel fennálló egyik fontos és megoldandó érdekellentétre.³¹ Az erőfeszítéseket nem igazán koronázta siker: „a magyar érveket meghallgatva...a német vendégek a legkisebb megértést sem mutatták” – panaszkodott például egy külügyminisztériumi feljegyzés Günter Gloser, az SPD-frakció Európa-politikai szóvivőjének budapesti látogatása után.³² Az ilyen és ehhez hasonló magyar „puhítási” kísérletek ellenére a stratégiai helyzet a tárgyalások célegyenesbe fordulásakor is hasonló volt: a Schröder-kormány – minden igyekezete ellenére – nem tudta érdemben csökkenteni a munkanélküliséget, és az össze tagállam közül a legmarkánsabban ragaszkodott az átmeneti időszakhoz.³³ Német szakszervezetek eleinte tíz éves átmenetet követeltek, míg a Munkaügyi Minisztérium egy 2000-es elemzésében nem kevesebb mint 15-20 éves (!) derogációt javasolt.³⁴ A Schröder-kormány 2000 végén végül egy hétéves periódus mellett döntött, amit a tárgyalásokon igyekezett elfogadtatni - sikerrel. Hiába lobbizott a hét éves periódus ellen 2002 őszén a Medgyessy-kormány államtitkára Berlinben, érveire érdemben nem válaszolt a német fél.³⁵ Mindezek után nem maradt más, mint elfogadni a hét éves átmenetet, ugyanis

²⁷ „W. Gruber német nagykövet látogatása Martonyi Jánosnál (2001. augusztus 28.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 6401, 2001. augusztus 30.

²⁸ „Jelentés a Kormánynak Martonyi János külügyminiszter bonni tárgyalásairól”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 6173-4, 1998. december 7.

²⁹ „Gondolatok dr. Martonyi János külügyminiszter Wildbad Kreuth-i előadásához (1999. január 12.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 810, 1999. január 11.

³⁰ Peter Becker: Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos, 215. o.

³¹ „Németh Zsolt berlini látogatása”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 9180, 2000. december 7.

³² „Günter Gloser megbeszélései a KÜM-ben”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1445-2, 2001. március 1.

³³ Hargita Árpádné: Vissza Európába – rögzös úton. Budapest: Gondolat Kiadó, 2012. 380. o.

³⁴ Becker: i. m. 212-217. o.

³⁵ „Konzultációk Berlinben”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 2339, 2002. november 29.

magyar részről „nem látszott valószínűnek egy ennél kedvezőbb megoldás kialakítása”, és Budapest nem akarta veszélyeztetni a tárgyalások 2002 végi lezárását azzal, hogy a kérdésben rugalmatlan hozzáállást tanúsít.³⁶ Ráadásul a hétéves átmeneti időszak még mindig jóval előnyösebb eredmény volt Magyarország számára, mint a korábban felvetett 10-20 éves periódus. Emellett bizonyos, kisebb jelentőségű kompromisszumokat is sikerült elérni: ilyen volt például, hogy a tagállamok a magyarokra is a „közösségi preferencia” elvét alkalmazták, vagyis egy állás betöltésénél a magyar állampolgárokat előnyben részesítették az EU-n kívüliekkel. Noha több magyar jelentés is azt jósolta, hogy Berlin Magyarországgal szemben két év múlva meg fogja szüntetni az átmeneti időszakot, erre nem került sor.³⁷ Németország ugyanis végül – Ausztriával együtt – kihasználta a hétéves átmeneti periódust, és utolsó országgént, 2011 májusában nyitotta meg teljes körűen a munkaerő-piacát.

3.2. Mezőgazdaság

A mezőgazdasági fejezetben a már idézett 1998-as kormányprogram értelmében a magyar cél az volt, hogy a magyar termelőknek a csatlakozás után „ugyanolyan biztonságot, ugyanazokat az előnyöket és ugyanazt a támogatást kell élvezniük, mint a velük hasonló helyzetben lévő uniós termelőknek.”³⁸ Ehhez képest a bonni magyar nagykövetség már 1998 közepén jelezte, hogy Németország a mezőgazdaság terén is átmeneti időszakot akar beiktatni, vagyis nem szeretné, ha az újonnan csatlakozó, többségükben jelentős agrárszektorral rendelkező országok azonnal ugyanazt a támogatást kapnák, mint a régi tagállamok. A német agrárlobbi 10 éves átmeneti időszakot szeretett volna elérni, vagyis a kelet-közép-európaiaknak juttatandó ún. közvetlen kifizetések csak 2014-ben érték volna el az elvileg járó összegek teljes értékét.³⁹ De ez még nem volt minden: a tárgyalások kezdetén Gottfried Pétert, az Integrációs Államtitkárság vezetőjét berlini konzultációján arról informálták német tárgyalópartnerei, hogy álláspontjuk szerint a 2000-2006 közötti költségvetési periódusban közvetlen termelői támogatásra egyáltalán nincs fedezet, tehát a berlini elképzelések szerint az első években nemhogy kevesebb támogatást kaptak volna a magyar termelők, hanem semennyit.⁴⁰ Utólag úgy tűnik, hogy ez a határozott állásfoglalás inkább volt tekinthető a német maximális pozíció bemutatásának, semmint konkrét tárgyalási alapnak. Más szóval: a

³⁶ Hargita: i. m. 382. o.

³⁷ „2001. évi nagyköveti beszámoló jelentés”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1059/T, 2001. június 25.

³⁸ A dr. Orbán Viktor miniszterelnök által beterjesztett és az Országgyűlés által július 6-án elfogadott

Kormányprogram külpolitikai vonatkozású fejezetei, Magyar Külpolitikai Évkönyv 1998, 203. o.

³⁹ „dr. Orgoványi András nagyköveti. tanácsos 1998. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1364/1/T, 1998. június 5.

⁴⁰ „Az IÁT vezetőjének berlini konzultációi”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1202-2, 2000. március 9.

német kormány is tudta, hogy ebből az intranzigens álláspontból engednie kell majd (ahogy meg is tette), de a tárgyalások elején világossá kívánták tenni, hogy a magyar elképzelés is messze van a realitástól. Ennek megfelelően berlini útjáról készített jelentésében Gottfried előrelátóan azt javasolja, hogy „indokolt megkezdeni a közvélemény felkészítését arra, hogy az induló magyar pozíció teljes körű érvényesítésére nincs esély.”⁴¹

Az elutasító német álláspont hátterében az a felfogás állt, hogy a közvetlen kifizetések abból a célból jöttek létre, hogy az unió termelőit ezzel kompenzálják az alacsony világpiaci árakért, amelyeken áruikat értékesíteni tudják. Erre azonban a tagjelöltek termelői esetében nem volt szükség, mert az ottani árszintek az uniós szint alatt voltak, ezért a csatlakozás után az összeurópai piacon a magyar termelők úgyszólván magasabb árakon fogják tudni eladni terményeiket.⁴² A német kormány másrészt úgy érvelt, hogy a közvetlen kifizetések folyósítása csak megakadályozná a kelet-közép-európai országok agrárszférájában a szükséges változásokat, mivel életben tartaná a versenyképtelen termelőket. Peter Becker szerint összességében a német kormány volt a nettófizetők körében a közvetlen kifizetések kiterjesztésének leghatározottabb ellenzője.⁴³ Ez a hozzáállás nem meglepő annak a fényében, hogy – mint említettük - a német kormány mindenképpen javítani akart nettó befizetői pozícióján. Tekintettel arra, hogy a közös agrárpolitika felelős az uniós kiadások mintegy 40 százalékát, az volt az egyik fejezet, ahol - Berlin szempontjából - spórolni kellett.

A feladat tehát adott volt a magyar diplomácia számára: meggyőzni a német döntéshozókat, hogy a magyar igényeknek legalább egy részét fogadják el. A magyar érvelés fő csapásiránya az volt, hogy a közvetlen kifizetések korlátozása a magyar agrárszektor versenyképességét csökkentené. „A mezőgazdaság tekintetében nem tartjuk megengedhetőnek egy olyan rezsim kialakítását, amely az egyébként versenyképes termelők helyzetét ellehetetlenítené, miután a támogatási rendszerben mutatkozó eltérések a versenyfeltételeket eltorzítanák” – szövegezte egy 2002-es magyar pozíciópapír.⁴⁴ A magyar diplomaták 1999-2002 közötti németországi tárgyalásaikon alapvetően ezt a gondolatot variálták különböző formában. Martonyi Jánosnak egy 1999-es külügyminisztériumi feljegyzés például a következő érvelés hangoztatását javasolta: ha hazánkat kizárnák a mezőgazdasági támogatásokból, az a szektor fejlesztését is megakadályozná, ami pedig szükséges lenne a belső piaci követelményekhez történő teljes

⁴¹ „Az IÁT vezetőjének berlini konzultációi”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1202-2, 2000. március 9.

⁴² Becker: i. m. 244. o.

⁴³ Uo. 246. o.

⁴⁴ „A Bundestag magyar-német baráti tagozata delegációjának látogatására. háttéranyag kérése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 6218, 2002. március 18.

csatlakozáshoz.⁴⁵ Ezzel az érveléssel párhuzamosan a magyar szándék arra irányult, hogy ha elkerülni nem is tudja, legalább csökkentse a közvetlen kifizetésekre tervezett átmeneti időszakot. A három évre szóló magyar javaslatot azonban a német külügyminisztérium „nem tartotta elérhetőnek”, vagyis ellenezte.⁴⁶

A mezőgazdasági fejezetre nem került pont a 2002-es magyar választásokig, a végső kompromisszum ugyanis csak az esztendő második felében rajzolódott ki. Ebben a késlekedésben nagy szerepe volt a német diplomáciának, amely érdekeinek érvényesüléséért még azt is megkockáztatta volna, hogy felborul a csatlakozási tárgyalások Nizzában lefektetett menetrendje. (Azt sem szabad elfelejteni, hogy 2002-ben Németországban választási kampány zajlott.) A késleltetésre irányuló német szándékok azonban a többi tagállam ellenkezésén elbuktak, de a kár már megtörtént, hiszen a kelet-közép-európai országok szemében kárt szenvedett Németország megítélése, amelyik úgy tekintett magára, mint a csatlakozó államok „védőügyvédje.”⁴⁷

A német álláspontot részben tükröző bizottsági javaslat szerint végül a csatlakozó államok a felvétel utáni első évben csupán az egyébként járó közvetlen kifizetések 25 százalékát kapnák meg, és évente fokozatosan emelkedve egy tízéves átmeneti időszak után jutnának el a 100 százalékos szintre.⁴⁸ A tagjelölteket a Bizottság javaslata ugyan „mélységesen felháborította”, de kénytelenek voltak nagyjában-egészében elfogadni.⁴⁹ A tárgyalások során az Unió ezt azzal kompenzálta, hogy lehetőséget adott arra az egyébként uniós jogba ütköző lépésre, hogy a csatlakozó államok a közvetlen kifizetéseket a saját költségvetésükből kiegészítsék további 30 százalékkal: így a gazdálkodóknak járó támogatás már 2004-ben 55 százalékról indulhatott, és a hetedik évben érte el a közvetlen kifizetések száz százalékát.

3. 3. Regionális politika

A regionális politika fejezete, mint a legtöbb kényes kérdés, csak a tárgyalások utolsó szakaszában került terítékre. A Bizottság 2002 januárjában a 2004-2006-os időszakra egy 25,5 milliárd eurós összeget javasolt szétosztani a tíz újonnan csatlakozó ország között.⁵⁰ „Ez az összeg távol állt az összehasonlítható fejlettségi szintek alapján egy lakosra számítva a régi

⁴⁵ „Gondolatok dr. Martonyi János külügyminiszter Wildbad Kreuth-i előadásához (1999. január 12.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 810, 1999. január 11.

⁴⁶ „A Bundestag magyar-német baráti tagozata delegációjának látogatára. háttéranyag kérése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 6218, 2002. március 18.

⁴⁷ Becker: i. m. 248. o.

⁴⁸ Hargita: i. m. 451. o.

⁴⁹ Uo. 451. o.

⁵⁰ Uo. 446. o.

tagállamok számára megállapított nagyságrendtől”, de a régi tagállamok még ezt az összeget is sokallták.⁵¹ Magyarország – érthető módon – a regionális politikára fordított források növelése mellett állt ki, Németország azonban túl magasnak találta még a Bizottság által javasolt összeget is, elsősorban azért, mert szerintük az adminisztratív és személyi előfeltételek hiánya miatt a tíz csatlakozó állam nem lett volna képes hatékonyan és előrelátóan elkölteni a forrásokat. Az ún. abszorpciós képesség alacsony szintje mellett a német fél attól is tartott, hogy a csatlakozó államok egyszerűen nem lennének képesek biztosítani a ko-finanszírozási hányad költségvetési fedezetét.⁵² Németország a 2004-2006-os időszakra 21,5 milliárdban maximalizálta volna a regionális politikára elkölthető keretet. A tárgyalások véghajrájában végül kompromisszum született: a tíz ország számára rendelkezésre bocsájtott keretet 22 milliárd (más forrás szerint 23 milliárd) euróban határozták meg.⁵³ Magyarország a tárgyalások végén egyrészt azért egyezett bele a remélnél alacsonyabb összegbe, mert valóban problémák voltak az abszorpciós képességgel, másrészt pedig a kormány fontosabbnak tartotta ez eredmények elérését a mezőgazdasági fejezetben.⁵⁴

3. 4. Példa a milió-célra: Bel- és igazságügyi együttműködés

Természetesen nem csupán birtoklás-célok jellemezték a csatlakozási tárgyalásokat. A milió-célokra jó példa a bel- és igazságügyi együttműködés fejezete. Ez a fejezet abban különbözött az eddig ismertetett fejezettől, hogy Magyarország alapvetően nem volt ellenérdekelt, hiszen értelemszerűen a magyar kormány is igyekezett javítani a hazai közbiztonságon és a határellenőrzési minőségen és fokozni akarta fellépésnek hatékonyságát a nemzetközi bűnözés elleni küzdelemben is. A német és magyar érdekek tehát alapvetően egybeestek ebben a fejezetben.

A földrajzi közelség és a német választópolgárok közismert érzékenysége miatt a Kohl- majd a Schröder-kormány álláspontja kezdettől fogva az volt, hogy ebben a fejezetben nem lehetnek átmeneti időszakok. Mi több: amíg a csatlakozó államok nem vették át teljes körűen a Schengen-acquis-t, addig nem csatlakozhatnak a schengeni övezethez sem – szólt a német tárgyalási pozíció.⁵⁵ „A német kormány Magyarországtól jelenleg az illegális migráció és a nemzetközi szervezett bűnözés (embercsempészet) valamint a korrupció ellen vár erőteljesebb fellépést, továbbá a külső határok ellenőrzésének a schengeni normák szerinti megerősítését

⁵¹ Uo. 446. o.

⁵² Becker: i. m. 244. o.

⁵³ Uo. 253. o.

⁵⁴ Hargita: i. m. 447. o.

⁵⁵ Becker: i. m. 227. o.

és vízumrendszerünknek az EU vízumrendszeréhez történő közelítését szorgalmazza” – foglalta össze a magyar kormánnyal szembeni komoly német elvárásokat egy 1999-es jelentés, amely arra is felhívja a figyelmet, hogy a Németországba érkező illegális migránsok több mint fele Magyarországon keresztül halad át.⁵⁶ Az iratokból lesűrűsíthető, hogy Németország 2000 körül korántsem volt megelégedve a magyarországi helyzettel, annak ellenére, hogy a Horn-kormány és az Orbán-kormány komoly erőfeszítéseket tett az ügyben: 1997-98 folyamán megszülettek azok az alapvető törvények (a menedékjogról, valamint a határőrségről), melyekre a Bizottság az 1996-os országvéleményében felhívta a figyelmet. Mi több, az 1998. őszi ülészakon az országgyűlés további, a közrend és közbiztonság megszilárdítása érdekében született törvényjavaslatot fogadott el, amely a vonatkozó uniós szabályozással további jogközelítést valósítottak meg, például az emberkereskedelem bűncselekménnyé nyilvánításával vagy a kábítószerrel való visszaélés szigorúbb büntetésével.⁵⁷

A magyar erőfeszítések ellenére a magyar belbiztonsági helyzetet – a fejlődés elismerése mellett - különböző német szervek újra meg újra komoly kritikával illették. A német külügyminisztérium internetes utazási-biztonsági ismertetője például 1999-ben arra figyelmeztette a német turistákat, hogy Budapesten naponta 30-40 gépjárművet lopnak el, az őrzött parkolók sem jelentenek semmiféle garanciát a lopás ellen és a zsebtolvajok állandó problémát jelentenek az üdülőterületeken. A gyakori lopások miatt a német külügyminisztérium azt is javasolta, hogy a nyaralóházakban egy ember mindig maradjon otthon.⁵⁸ A belbiztonsági kérdések mellett 2000. márciusi magyarországi látogatásán Otto Schily belügyminiszter azt is világosan tudtára adta magyar tárgyalópartnereinek, hogy további intézkedéseket kell tenniük a jogszabályok harmonizációja, a zöldhatár védelmének megerősítése, a határellenőrzés hiányosságainak felszámolása valamint az illegális migráció visszaszorítása terén.⁵⁹ Ugyanebben a hónapban a német kormány egy brüsszeli, belbiztonsággal foglalkozó értekezleten is markánsan kritizálta a magyar felkészülésben tapasztalható deficiteket.⁶⁰ A fennálló problémák miatt a német belügyminisztérium egy 1999-es értékelése szerint a személyforgalom ellenőrzésének megszüntetésére a leendő belső

⁵⁶ „Tóth Árpádné dr. Masika Edit nköv. tanácsos 1999. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1364/1/T, 1999. június 18.

⁵⁷ „dr. Áder Jánosnak, az országgyűlés elnökének németországi látogatása, 1999. március. 2-4.”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1648-3, 1999. február 15.

⁵⁸ „Kraft Péter helyettes államtitkár levele”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 4929, 1999. május 19.

⁵⁹ „Jelentés Otto Schily német belügyminiszter magyarországi tárgyalásairól (2000. március 1-2.)” KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 555-1, 2000. június 5.

⁶⁰ „Nagyköveti záró beszámoló jelentés”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1378/T, 2000. július 10.

schengeni határainkon a csatlakozás után hosszabb – akár 8-10 éves - átmeneti időszak után kerülhet csak sor.⁶¹ A kérdést a német sajtó is gyakran tematizálta: 2000 októberében például a nem éppen a szenzációhajhász hangvételről ismert *Frankfurter Allgemeine Zeitung* egyik cikke tájékoztatott arról, hogy nő az aggodalom Brüsszelben és a tagállamokban, hogy a tagjelöltek saját erőből nem lesznek képesek időre hatékony határvédelmet felépíteni. A beszámoló szerint a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a leendő külső keleti határainkon nem hézagmentes az ellenőrzés. Pröhle Gergely nagykövet a cikket ismertető jelentéshez azt az értékelést fűzte hozzá, hogy a belső biztonság, ezen belül is a külső határok ellenőrzésének a kérdése az a terület, ahol a legnagyobb bizalmatlanság tapasztalható Németországban a tagjelöltekkel szemben.⁶²

A német kormány ugyanakkor nemcsak elvárásokat támasztott, hanem segített is, mivel a magyar kapacitások fejlesztése egyértelmű német érdek (is) volt. Pröhle nagykövet úgy foglalta össze a helyzetet, hogy ami a belbiztonságot illeti, Németország nemcsak a legnagyobb kritikusa, de első számú támogatója is EU-csatlakozási felkészülésünknek.⁶³ Miben nyilvánult meg a német segítség? A teljesség igénye nélkül: a bonni magyar nagykövetség kezdeményezésére már 1997-ben elkezdte munkáját a magyar-német „Határ Munkacsoport”, amely évente háromszor tartott tanácskozást, és áttekintette a schengeni rendszer magyarországi alkalmazásával összefüggő valamennyi kérdést.⁶⁴ Németország az 1999-2002-es időszakra 2 millió márka értékben nyújtott támogatást a magyar rendőrségnek és határőrségnek tapasztalatcserére, know-how átadásra és eszközfejlesztésre.⁶⁵ A PHARE-program keretében német hosszú távú szakértők érkeztek Magyarországra, akik elsődlegesen a külső határ-projektek megvalósítására koncentráltak.⁶⁶ Német szakértők a Twinning-program keretében is segítettek a magyar belbiztonsági kapacitások erősítését, például egy hosszú távú schengeni határügyi szakértő küldésével, aki a belügyminisztériumban dolgozott.⁶⁷ Németország támogatta Magyarország bekapcsolódását az Europolba is.⁶⁸

⁶¹ „Tóth Árpádné dr. Masika Edit köv. tanácsos 1999. évi beszámoló jelentése”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1364/1/T, 1999. június 18.

⁶² „A keleti határok német megítélése a „FAZ” cikke kapcsán”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 7941, 2000. október 30.

⁶³ „2001. évi nagyköveti beszámoló jelentés”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Tük, 1059/T, 2001. június 25.

⁶⁴ „Nagyköveti záró beszámoló jelentés”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1378/T, 2000. július 10.

⁶⁵ A magyar Belügyminisztérium 1990-2002 között összesen 14,1 millió márka értékű német segílyt kapott: „dr. Orbán Viktor miniszterelnök németországi látogatása”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 8549-2, 1998. november 2.

⁶⁶ „Nagyköveti záró beszámoló jelentés”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1378/T, 2000. július 10.

⁶⁷ „Tárgyalási anyagok Göncz Árpád köztársasági elnök németországi látogatásához (1999. október 10-15.)”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 7310-4, 1999. október 5.

⁶⁸ „Nagyköveti záró beszámoló jelentés”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 1378/T, 2000. július 10.

Ami a konkrét csatlakozási tárgyalásokat illette, a bel- és igazságügyi fejezet „rendkívül széles tematikus kört fogott át: a menedékjog, az idegenrendészet, a bűnüldözés, a terrorizmus, a korrupció és kábítószeres elleni harc, a rendőrségi, a vámügyi, valamint az Unió határait védő és a határátlépéseket ellenőrző és szűrő schengeni rendszer működése.”⁶⁹ Ismerve a német kormány elutasító álláspontját a kérdésben, Magyarország nem kért átmeneteket ebben a fejezetben. Ahogy a kormányprogram is kitér rá, magyar szempontból a vízümpolitikai joganyag volt a legkényesebb, hiszen ennek az értelmében fel kellett számolnunk a vízummentességet azokkal az országokkal (mint Szerbia, Románia és Ukrajna), amelyekkel szemben az EU vízumkötelezettséget írt elő. A magyar csatlakozást követően Szerbiával és Ukrajnával szemben valóban be kellett vezetnie Magyarországnak a vízumkötelezettséget, igaz, Romániával szemben nem, mivel időközben lekerült a vízumkötelezett országok listájáról.⁷⁰ A tárgyalások során abban állapodtak meg a felek, hogy Magyarország még nem kész a schengeni követelmények teljesítésére, ezért a szabályrendszernek csupán egy részét fogja alkalmazni, a teljes együttműködésbe csak néhány év múlva lép be. (Erre végül 2007-08-ban került sor). Mindez tükrözte azt a 2002-es német értékelést, amely szerint a német segítség és a magyar erőfeszítések ellenére „a kis államháztartásából, emberállományából és felszereltségével Magyarország nem lesz képes a határellenőrzés schengeni standard szerinti kiépítésére és az ellenőrzés biztosítására” a csatlakozás időpontjában.⁷¹

4. Összegzés

A bevezetőben idézett magyar diplomata szerint a csatlakozási tárgyalások tanulsága az volt, hogy Németország ígérete ellenére nem lépett fel a kelet-közép-európai országok védőügyvédjeként. A vázolt csatlakozási fejezetek alapján úgy tűnik, hogy igaza volt: ha Németország nem is tudta száz százalékig átültetni a gyakorlatba az elképzeléseit, a személyek szabad áramlása, a mezőgazdaság és a regionális politika terén Berlin vállalta a konfliktust Budapesttel, és alapvetően olyan végső döntések születtek, amelyek közelebb álltak a német, mint a magyar érdekekhez. Félretéve most azt a kérdést, hogy nem volt-e egyszerűen naivitás azt feltételezni, hogy Németország odáig is elmenne a „védőügyvédkedésben”, hogy saját nemzeti érdekeinek az eléréséről is lemond, árnyalnunk kell a Németország rovására esetlegesen kialakult egyoldalú képet. Németország ugyanis a

⁶⁹ Hargita: i. m. 391. o.

⁷⁰ Hargita: i. m. 392. o.

⁷¹ „Tárgyalási témajavaslat Kovács László és Wilfried Gruber megbeszéléséhez”, KKM Irattár, Külügyminisztérium Admin, 14391, 2002. július 16.

milió-célok tekintetében 1990 óta valóban következetesen a kelet-közép-európai térség támogatójaként lépett fel: Bonn mind a NATO-, mind az EU-bővítés motorja volt, és komoly politikai és anyagi tőkét áldozott arra, hogy ezt a célt a kezdetben szkeptikusabb szövetségesei (elsősorban Franciaország és az Amerikai Egyesült Államok) is elfogadják. Emellett a Kohl- és Schröder-kormány bi- és multilaterális keretekben is sokat tett a térség anyagi és politikai jellegű támogatására – a támogatás nyomán kialakult stabilitásból természetesen maga is profitálva.

Megítélésünk szerint arról volt szó, hogy *a német védőügyvéd-szerep egyszerűen nem terjedt ki a birtoklás-célokra*, márpedig a csatlakozási tárgyalások során sok esetben ilyen természetű kérdések kerültek terítékre. Míg ugyanis a millió-céloknál mindkét fél profitált például a kelet-közép-európai térség politikai-gazdasági stabilitásából, addig a legnagyobb nettó-befizető Németországnak ahhoz nem fűződött érdeke, hogy a magyar termelők minél nagyobb mértékben részesüljenek a közvetlen kifizetésekből vagy abból, hogy a magyar munkavállalók a csatlakozástól kezdve korlátlanul vállalhassanak munkát Németországban. Éppen ellenkezőleg: a német kormány – ismerve a német közvélemény hozzáállását - a bővítés költségeinek a minimalizálásában volt érdekelt, és azt sem szabad elfelejteni, hogy olyan jól szervezett, befolyásos és szavazatszerzési megfontolásokból sem másodlagos szereplők is felsorakoztak a német álláspont artikulálása és érvényesítése mellett, mint a különböző agrárlobbi-szervezetek vagy éppen a bajor kormány. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy a német kormány ne lett volna hajlandó az egyes fejezetekben kompromisszumokat is kötni, hiszen – mint láttuk – a német álláspont sem érvényesült minden kérdésben. Ne feledjük: a végső német millió-cél mégis az volt, hogy a kelet-közép-európai országok csatlakozzanak az Unióhoz, ezt pedig Berlin sem akarta veszélyeztetni azzal, hogy a végsőig kitart bizonyos birtoklás-céljai mellett.